

# ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІВ МІСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ ПІВДНЯ УКРАЇНИ В ПЕРІОД РЕВОЛЮЦІЙНИХ ПЕРЕТВОРЕНЬ 1917 – 1919 РОКІВ

Олег МАРЧЕНКО (Кіровоград)

*Стаття присвячена деяким аспектам політичної трансформації та діяльності органів міського самоврядування Півдня України в період революційних перетворень 1917 – 1919 років, коли відбувся пошук кращих форм самоврядування і взаємостосунків центру та регіонів.*

*The article is devoted to the some aspects of political transformation and activities of the self-government municipal authorities in the South Region of Ukraine during the period of revolution conversion of the 1917-1919 th. It was the period when the research of better forms of self-government and interrelation of the centre and regions took place.*

У сучасних умовах розбудови української державності зростає розуміння значення регіональних проблем, важливості формування інститутів місцевого самоврядування, з'ясування умов їхнього ефективного функціонування.

У 1917 – 1919 роках участь органів самоврядування в управлінні державою через діяльність на місцевому рівні зросла, що пов'язано із загальним підвищенням політичної активності суспільства в цілому.

З появою Тимчасового уряду законність дій міських дум, міських управ та міських голів контролюють губернський комісар та градоначальник (у містах градоначальств) як представники центральної влади. Так, губернський комісар у разі необхідності був зобов'язаний подавати протест в адміністративний суд на постанови, розпорядження і дії як міської думи, так і міської управи, не втручаючись у їхню безпосередню діяльність. Кожна постанова думи впроваджувалася у виконання тільки в тому разі, коли комісар не подавав протесту до адміністративного суду [1, 28, 32]. Позачергові засідання думи можна було зібрати за вимогою губернського комісара, міського голови, письмової заяви не менше 1/3 гласних [1, 29].

Деякою мірою функції комісара були тотожні функціям губернаторів і з міських справ присутствія. Про це свідчить постанова Тимчасового уряду від 8 липня 1917 року: “Права участия в делах городского общественного управления, принадлежащие губернаторам, поскольку они не отменены или не изменены сим постановлением, предоставляют губернским комиссарам” [1, 38]. І хоча губернські, обласні, спеціальні в міському самоврядуванні присутствія і канцелярії при них ліквідовувалися, та справи цих присутствій передавалися губернським комісарам [1, 38].

Таким чином, з одного боку, відбувалося скорочення контролювальних установ, з іншого – зберігалася централізаторська тенденція та бажання закріпити контроль центру за регіональним самоврядуванням незалежно від загальних демократичних змін у житті країни. Контролювальна функція центру ґрунтувалася на старих засадах адміністрування за централізованої держави, а не на принципах демократизації та формуванні громадянського суспільства.

У ході революції формувалися нові структури – продовольчі комітети та комітети громадської безпеки. До їхніх функцій уходили боротьба з дорожнечою та продовольчою руїною з одного боку, та забезпечення громадського порядку та спокою, з іншого. Прискорене їхнє створення не давало можливості для чіткого юридичного розподілу їхньої компетенції та встановлення кордонів їхніх відомчих сфер. До того ж на міське громадське управління також покладалися аналогічні завдання. Це породжувало дублювання, посилювало позицію урядових структур у регіоні й ускладнювало реальну роботу.

В Одесі було засновано продовольчий комітет тимчасової дії для проведення виборів місцевого органу влади на демократичних засадах. З обранням міської думи всі функції комітет повинен був передати думі, але двовладдя й надалі існувало. До того ж комітети повинні були утримуватися на міські кошти [2, 76].

Одеський міський голова ставив питання про правомірність означених комітетів називатися міськими, які фактично були урядовими. Він брав під сумнів правомірність утримання їх за рахунок міських фінансів. Одним з прикладів деструктивної дії зазначених установ може слугувати акція продовольчого комітету із введення надбавки на товари для забезпечення утримання осіб, які були службовцями цього комітету [3, 43 – 45]. Це суперечило ліквідації дорожнечі, з якою активно боролися органи міського самоврядування.

Створення численних додаткових структур, які контролювали чи дублювали органи міського самоврядування, є продовженням традиційної політики самодержавства щодо регіонів. Недостатня визначеність правового поля діяльності регіональних та центральних органів влади та їхніх представників призводила до конфліктних ситуацій, а іноді взагалі унеможливлювала роботу виборних органів міського самоврядування, порушуючи демократичні норми та узурпуючи владу. Це було свідченням недостатньо міцного становища міського самоврядування в державі, ставлення держави до виборних органів і до виборців.

Але механізми демократизації було запущено, і зміни поступово здійснювалися. Так, під юрисдикцію органів міського самоврядування перейшла міліція [1, 28]. Відбулося саме те, чого так прагнуло міське самоврядування від моменту свого існування, мотивуючи це необхідністю мати реальні інститути для запровадження в життя своїх рішень у разі їхнього невиконання. Це посилювало їхню владу силовими структурами. В Одесі навіть створювалися додаткові резерви народної міліції [4, 6]. З огляду на те, що революція супроводжувалася поширенням пограбувань та насильств, для підсилення ефективності роботи міліції створювалася подорожня організація та охорона [5, 4].

Важливе місце в подальшому вдосконаленні системи міського самоврядування зайняло положення Тимчасового уряду про громадське управління міст від 5 жовтня 1917 року. Виходячи з нього, особи, обрані гласними думи, не могли бути запрошені управою до себе на службу. У разі, коли особи, обрані в гласні, перебували до обрання на міській службі на платних посадах, які підпорядковувалися міській управі, остання повинна була їм запропонувати скласти звання гласного чи залишити службу [1, 40]. Це забезпечувало свободу виборних гласних від виконавчої установи і гарантувало неможливість тиску з боку її членів на думу, що створювало паритет різних гілок влади.

Постановою Тимчасового уряду від 8 липня 1917 року передбачалося, що міське самоврядування мало проводити з'їзди міських чиновників для погодження своєї діяльності [1, 28]. Такі заходи розширювали демократичну базу дум. Значною подією для розвитку системи міського самоврядування став з'їзд представників міст Північної України, що відбувся у грудні 1917 року. На ньому створено спілку міст Північної України й ставилося питання про скликання Всеукраїнського з'їзду [6, 4]. Ця акція

знайшла відгук і серед управлінців органів міського самоврядування Півдня України. У березні 1918 року Одеська дума доручила управі терміново зв'язатися з міськими управліннями й земствами в Україні для скликання з'їзду органів самоврядування всієї України [7, 18]. Для прискорення цієї акції у квітні 1918 року в Одесі зібрався з'їзд представників муніципалітетів Півдня України [8, 1].

Жовтнева революція, подальша розбудова української державності Центральною радою, початок громадянської війни, загострення українсько-російських стосунків внесли елементи дестабілізації у діяльність органів міського самоврядування на Півдні України.

Набуло значної актуальності для регіону національне питання. Так, Одеська дума спеціально внесла це питання на обговорення в грудні 1917 року. У ході цього обговорення було визнано, що національне питання повинне розв'язуватися на основі принципу широкого національного самовизначення, визнаною революційною демократією. Щодо питання державності, то гласні від фракції "Народної свободи" і "Народних соціалістів" висловлювали побоювання, щоб бажання утворити свою державу в Україні не виявилось б намаганням володарювання над іншими народами [7, 2, 12]. Така позиція міських гласних Одеси визначалася позицією селянства Херсонської губернії, яке у світлі рішень III Універсалу на губернському з'їзді представників волостей, повітів, земств, земельних комітетів, рад і міських управ 2 грудня 1917 року вирішили більшістю голосів уважати губернію складовою частиною УНР [7, 12].

Перед Одеською думою гостро стояло й мовне питання. При його обговоренні на грудневій нараді гласний Чеховський від української соціал-демократії у своєму виступі відкидав звинувачення, які закидалися українському комітету в намаганні насильницької українізації. Він зазначав, що нікого й ніколи представники українського народу не насилували, що взагалі Центральна рада не претендує на українізацію дев'яти губерній, а свій заклик адресує тільки тим, хто добровільно того бажає [7, 13].

Саме така позиція закладала раціональну основу для подальшого співробітництва представників різних партій і різних національних груп, створювала перспективу для існування української державності на умовах співіснування різних народів, що проживали в Україні, тобто національної співдружності замість національної ворожнечі. У світлі такого підходу дума вирішила брати участь в українських Установчих зборах, які повинні були визначити державно-правовий статус і кордони майбутнього державного управління.

Проте національне питання й надалі залишалося в політичному плані Південних та Східних регіонів, адже, особливо в містах, був високий показник російського та російськомовного населення. У жовтні 1918 року Одеська дума розробила положення, що українська та російська мови повинні мати статус державних, мотивуючи це значенням російської мови для України, зокрема для міського населення. У положеннях зазначалося, що мови інших народів, які населяли Україну, повинні бути рівноправними. Наголошувалося, що остаточне розв'язання мовного та національного питання повинне здійснюватися демократично на українських Установчих зборах [9, 3].

Зростання громадської активності органів міського самоврядування відбувалося за умов тиску з боку владних структур. Під час правління уряду Скоропадського міліцію, яка за часів Тимчасового уряду та Центральної ради була в підпорядкуванні органів міського самоврядування, передано в підпорядкування міністерства внутрішніх справ, тим самим послабивши виконавчі структури міського самоврядування. Місцева гетьманська адміністрація, представлена комісаріатом на чолі з комісаром, що призначався адміністративним способом без узгодження з органами міського самоврядування і мав повноваження колишніх градоначальників, значною мірою обмежувала сферу впливу органів міського громадського управління. Так, в Одесі в

будинку думи двічі було проведено обшук, а міського голову на деякий час було ув'язнено [8, 1]. Було заборонено вихід газети "Одесские новости", чим порушувалося право на свободу друку. Дума у зв'язку з цим заявила протест і вимагала відміни цієї заборони [10, 14].

20 травня 1918 року за розпорядженням комісара Українського уряду було розпущено Одеську думу й звільнено від своїх обов'язків членів управи [11, 25]. І хоча їхню роботу було відновлено, але новий закон від 2 жовтня 1918 року вніс зміни до чинного положення про громадське управління міст і повноваження гласних та призупиняв дію постанови Тимчасового уряду від 1 травня 1917 року [12, 1]. За новим законом для скликання приватних зборів потрібно було отримати спеціальний дозвіл. Членів Одеської думи, які не виконали цієї умови, заарештували. Їм інкримінували намагання захопити владу та відновити соціалістичну думу. Проти таких репресивних дій заявлено протест Раді міністрів, гетьману від імені громадських організацій, обласного військово-промислового комітету, а в резолюції Центральної ради професійних спілок навіть стояла вимога передати всю владу міському самоврядуванню [13, 3]. За 1918 рік Одеська дума розпускалася урядом Скоропадського двічі й один раз 14 лютого за постановою радянської влади [14, 3, 7].

Значну рішучість виявили органи міського самоврядування за часів окупації України австро-німецькими військами. В Одесі дума прийняла резолюцію, в якій засудила введення військового загону на засідання Установчої ради, принизливий обшук та арешт членів Ради і народних міністрів. Резолюція наголошувала, що ці дії незаконні й закликала всю демократію України до протесту проти іноземного зазіхання на права народів України [8, 1].

Чітко простежується тенденція органів міського самоврядування до визнання себе важливим компонентом державотворчого процесу, що повинен був здійснюватися на демократичних засадах. Визнавши Тимчасовий уряд, органи міського самоврядування активно підтримували ідею скликання Всеросійських Установчих зборів, які визнавалися ними за джерело волевиявлення народів Російської республіки. Пізніше регіональні структури самоврядування, розглядаючи Центральну раду як тимчасовий орган влади, створений революційним рухом, вважали, що основним завданням для неї є скликання українських Установчих зборів як органу, котрий захищав волю народів України. Одеська дума вбачала, події у Києві як переворот і протестувала проти них. Під час повстання проти гетьмана Скоропадського органи міського самоврядування, підтримуючи ідею відновлення УНР, убачали Директорію як тимчасовий орган, що відповідає перед Установчими зборами [10, 13].

Загалом позиція Одеського самоврядування зводилася до необхідності об'єднання всіх демократичних сил на коаліційних засадах для відновлення органів всеросійської влади. Директорія їм не заперечувала. Вона повинна була відігравати певну роль у загальному створенні єдиної Росії, демократичного порядку, де коаліційний принцип слугував базою для формування владних структур усіх рівнів. Тимчасова влада повинна була формуватися на загальній нараді представників демократичних дум, земств, рад, професійних та селянських спілок і національних самоврядувань, обраних на демократичних засадах. При першій нагоді вона повинна була передати свої повноваження тимчасовій всеросійській демократичній владі, строк діяльності якої обмежувався скликанням Всеросійських установчих зборів, які забезпечать народам Росії свободу національного та культурного самовизначення. Гарантом цього вбачила країни Антанти та Добровольча армія, яка єдина здатна навести порядок у країні й прискорити строк скликання Всеросійських установчих зборів, що вироблять основи майбутнього ладу [14, 7].

Але різні позиції Директорії та білого руху не могли слугувати фундаментом їхнього об'єднання. В Одесі це призвело до кривавих подій грудня 1918 року, результатом яких була велика кількість жертв мирного населення. За угодою обох сторін загони Добровольчої армії повинні були одночасно із вступом військ Директорії залишити межі міста, але угоду Добровольча армія порушила, що й призвело до збройного конфлікту.

Національні ідеї Директорії йшли всупереч принципу єдиної та неподільної Росії, якого додержувалися лідери білого руху, де навіть автономістським тенденціям не було місця. Все це сприяло на Півдні України загостренню стосунків, порушувало єдність демократичних сил, послаблювало їхню спроможність протистояти руйнівному впливу радянської влади.

Усе означене вище є свідченням того, в яких умовах постійної зміни влади доводилося працювати органам міського самоврядування в період революційних змагань та громадянської війни. Іноді режими взагалі унеможливлювали їхню роботу й саме існування. Та всупереч цим бурхливим подіям органи міського самоврядування не тільки формували власну політичну позицію, що ґрунтувалася на принципах демократизму та об'єднання всіх демократичних сил, а й залучали населення до управління від регіонального до загальнодержавного рівня. Усе це підносило роль органів міського самоврядування у подальшій розбудові громадянського суспільства.

#### ДЖЕРЕЛА ТА ЛІТЕРАТУРА

1. Державний архів Херсонської області. – Ф.4, оп. 2, Од.зб. 1.
2. Державний архів Херсонської області. – Ф.4, оп. 1, Од.зб. 24.
3. Державний архів Одеської області. – Ф.16, оп. 94, Од.зб. 101.
4. Державний архів Одеської області. – Ф.16, оп. 123, Од.зб. 1212.
5. Державний архів Одеської області. – Ф.16, оп. 94, Од.зб. 1158.
6. Державний архів Одеської області. – Ф.16, оп. 94, Од.зб. 119.
7. Державний архів Одеської області. – Ф.16, оп. 123, Од.зб. 1158.
8. Державний архів Одеської області. – Ф.16, оп. 123, Од.зб. 1371.
9. Державний архів Одеської області. – Ф.16, оп. 123, Од.зб. 1501.
10. Державний архів Одеської області. – Ф.16, оп. 123, Од.зб. 1378.
11. Державний архів Одеської області. – Ф.16, оп. 94, Од.зб. 101.
12. Державний архів Одеської області. – Ф.16, оп. 94, Од.зб. 154.
13. Державний архів Одеської області. – Ф.16, оп. 94, Од.зб. 153.
14. Державний архів Одеської області. – Ф.16, оп. 123, Од.зб. 1596.

#### ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРА

**Марченко Олег Миколайович** – кандидат історичних наук, доцент кафедри всесвітньої історії КДПУ ім. В.Винниченка

*Наукові інтереси:* місцеве самоврядування України в другій половині XIX – на початку XX ст., етнографія народів світу.